

CARRERA DE POSTGRADO

ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y
CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO

TRABAJO INTEGRADOR FINAL

**“Registros Patrimoniales de Primer Orden del
Servicio Penitenciario Bonaerense. Revalorización
de la función y actualización hacia la modernidad”**

ALUMNO: Cdor. IGNACIO JAVIER PEÑALBA

DIRECTORA: Mg. VALERIA GUADALUPE SAMPAYO

AÑO 2020 – LA PLATA

**“Podrán decir que soy un soñador,
pero no soy el único,
espero que algún día te unas a nosotros.”**

John Lennon “Imagine” 1971

**“Lo que no se mide,
No se puede mejorar”**

Peter Drucker

DEDICATORIA

A mi FAMILIA, pilares fundamentales de mi vida.

A Fer, quien ilumina mis días y acompaña mis pasos.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por sobre todas las cosas

A Alejandra A., Rocio S, Noelia P, Maru G, Ariel L, Micaela R y Deivid J. colaboradores acérrimos en mis diferentes destinos bregando por reflejar la realidad patrimonial.

A la Dra. Valeria Guadalupe Sampayo, que guio el presente trabajo, aportando su sapiencia en post de generar nuevos conocimientos.

INTRODUCCIÓN

El presente Trabajo Integrador Final, tiene como propósito abordar uno de los tópicos del Sistema de Administración Financiera Gubernamental del Sector Público Provincial, la gestión de Bienes Físicos.

La temática permitirá desarrollar el estudio de los Registros Patrimoniales de Primer Orden del Servicio Penitenciario Bonaerense. Estas son oficinas descentralizadas del Registro Patrimonial Centralizador, las que tienen a su cargo las tareas correspondientes al contralor y registro de los bienes patrimoniales que posee a su cargo la repartición.

La problemática surge a raíz de la desvalorización de la función que desempeñan los responsables de tales registros, intentando determinar las causas y consecuencias con el objetivo de generar aportes.

Los mismos, tenderán a generar una revalorización de la función propiciando alternativas hacia la modernidad de la gestión.

Se presentaran los siguientes capítulos:

Capítulo I. Se planteará el problema y los objetivos de estudio.

Capítulo II. Se describirá el marco teórico, considerando como punto de partida los antecedentes nacionales e internacionales, el marco normativo que enmarca la función del Registro Patrimonial de Primer Orden y las bases teóricas sobre las que se realizará la investigación.

Capítulo III. Se determinará el marco metodológico del trabajo de investigación y las limitaciones.

Capítulo IV. En este capítulo, se desarrollara un análisis situacional, con la finalidad de determinar las causas y consecuencias de la problemática en estudio.

Capítulo V. En base al análisis situacional, y considerando la base teórica se expondrán las propuestas de solución

Por último, como corolario del trabajo, se presentarán las conclusiones y recomendaciones.

ÍNDICE

Dedicatoria y agradecimientos.....	1
Introducción.....	2

CAPÍTULO I – PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 Problema.....	7
1.2 Objetivos Generales.....	7
1.3 Objetivos Específicos.....	8

CAPÍTULO II –MARCO TEÓRICO

2.1 Antecedentes.....	9
2.2 Marco Conceptual y referencial.....	12
2.3 Marco Normativo.....	29

CAPÍTULO III –MARCO METODOLOGICO

3.1 Enfoque teórico.....	39
3.2 Diseño y método.....	39
3.3 Estrategias y fuentes de información.....	40

CAPÍTULO IV –ANÁLISIS SITUACIONAL

4.1. Análisis situacional.....	41
4.2.Otras cuestiones	46
4.3 Determinación de las causas.....	49
4.4 Reseña de las consecuencias.....	50

CAPÍTULO V – PRESENTACIÓN DE PROPUESTAS

5.1 Importancia de la Capacitación permanente.....	51
5.2 Relevancia de mantener actualizado el inventario.....	52
5.3 Incidencia de la estandarización del procedimiento.....	52
5.4 Manual de procedimiento patrimonial.....	53
5.5 Software de gestión y sus funcionalidades.....	54
5.5 Otras propuestas.....	56
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	58
BIBLIOGRAFÍA.....	61

CAPÍTULO I - PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A partir de la década del noventa, comienza en nuestro país una corriente tendiente a la modernización del Estado, que se ha puesto de manifiesto en la actualización de normas y procedimientos, y en la Administración Pública se ve reflejado en la sanción de la Ley de Administración Financiera a nivel Nación como Provincia, complementada por otras políticas modernas como fue la Ley de Convertibilidad, acompañada por una reforma de la Constitución Nacional en el año 1994 y la posterior reforma del Código Civil y Comercial de la Nación.

Han pasado 28 años de la promulgación de la Ley 13.767 que regula la Administración financiera y el sistema de Control de la Administración General del Estado Provincial, y nuestra Provincia aún se rige por el Capítulo V de la vieja e histórica Ley de Contabilidad 7764, que data del año 1971 con casi cinco décadas de existencia.

Sin dudar de la calidad de la legislación obrante en el Capítulo V mencionado, llamo a la reflexión si la misma no ameritaba reforma alguna como para ser incorporada en el plexo normativo de la Ley de Administración Financiera de la Provincia de Buenos Aires, como subsistema de gestión de bienes sin más trámite ni observaciones, no siendo congruentes con la modernización que el Estado se vanagloria, ni con la finalidad de ser un Estado más eficiente, económico y eficaz que inculcan catedráticos de las ramas de administración.

Retomando el hilo de la temática, y a partir de la desvalorización de la función que desempeñan los responsables de los Registros Patrimoniales de Primer Orden, es que se realiza el trabajo en la órbita del Servicio Penitenciario Bonaerense.

Como se señaló en la introducción, dichas oficinas descentralizadas del Registro Patrimonial Centralizador, tienen a su cargo las tareas correspondientes al contralor y registro de los bienes patrimoniales que posee a su cargo la repartición.

La eficiente toma de inventarios, no debería ser solo una cuestión del sector privado, sino que el Estado tendría que realizar una correcta toma de inventarios y registración patrimonial para lograr una mayor eficiencia en la utilización de los recursos.

Poseer información precisa acerca de los bienes de la Provincia, es fundamental para conocer sobre gestiones pasadas, controlar el presente y planificar la futura disposición de los recursos disponibles como así también proyectar las adquisiciones y sus prioridades.

En este caso, el Servicio Penitenciario Bonaerense, posee bienes patrimoniales como cualquier institución del Estado, sean estos muebles, inmuebles, maquinarias, vehículos. Pero también posee bienes, que por ser una fuerza de seguridad, llevan un control más riguroso debido a que están registrados en Organismos del Estado como la Agencia Nacional de Materiales Controlados (ANMAC) y el Registro Nacional de Armas (RENAR).

TEMA

Bienes Patrimoniales del Estado – Responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos – Registros Patrimoniales.

TÍTULO

Registros Patrimoniales de Primer Orden del Servicio Penitenciario Bonaerense. Revalorización de la función y actualización hacia la modernidad.

PROBLEMA

¿Cómo incide la estandarización de procedimientos y la capacitación permanente de los agentes penitenciarios en la función que desempeñan los responsables de los registros patrimoniales de primer orden del Servicio Penitenciario Bonaerense?

OBJETIVO GENERAL

Determinar la incidencia de la estandarización de procedimientos y la capacitación permanente de los agentes penitenciarios en la función que desempeñan los responsables de los registros patrimoniales de primer orden del Servicio Penitenciario Bonaerense

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Describir las causas que determinan la desvalorización de la función que desempeñan los responsables de los registros patrimoniales de primer orden del Servicio Penitenciario Bonaerense.

Reseñar las consecuencias que determinan la desvalorización de la función que desempeñan los responsables de los registros patrimoniales de primer orden del Servicio Penitenciario Bonaerense.

Determinar la incidencia de la estandarización de procedimientos en la función que desempeñan los responsables de los registros patrimoniales de primer orden del Servicio Penitenciario Bonaerense

Establecer la importancia de la capacitación permanente de los agentes penitenciarios en la función que desempeñan los responsables de los registros patrimoniales de primer orden del Servicio Penitenciario Bonaerense

CAPITULO II - MARCO TEÓRICO Y REFERENCIAL

PALABRAS CLAVE: Control de bienes patrimoniales – Responsabilidad patrimonial – Bienes del estado – Registro Patrimonial – Capacitación – Estandarización de procedimientos - Inventarios

ESTADO DEL ARTE

ANTECEDENTES NACIONALES

Clarisa Sagarzazu (2011) tituló “El sistema de administración de bienes del estado: la falta de regulación y un órgano rector que rija” su Trabajo Final de Investigación de la Carrera de Posgrado de Especialización en Administración Financiera del Sector Público de la Universidad de Buenos Aires. En el mismo realiza un recuento normativo, con un análisis descriptivo de la Organismo Nacional de Bienes del Estado (ONABE) y del Órgano rector de Bienes del Estado (ORBE), concluyendo en la necesidad de generar herramientas que permitan una eficiente gestión en la administración de los bienes del estado como así también instrumentos que midan la eficiencia del gasto en la utilización de los mismos, recomendando la realización de un ordenamiento integral donde un organismo cumpla la función de órgano rector en su totalidad.

Federico Arnaldo Pepe (2010), a través de su Trabajo Final de Investigación de la Carrera de Posgrado de Especialización en Administración Financiera del Sector Público de la UBA “Implementación de un sistema único de administración de bienes patrimoniales en la Armada Argentina, integrado al sistema de contabilidad presupuestaria del organismo” partiendo las falencias evidenciadas en el informe de la Auditoria General de la Nación sobre el Ejercicio Económico Financiero del 2001 de la Armada Argentina, realizó un análisis normativo y un desarrollo analítico del problema. Del mismo se concluye que la utilización del patrimonio público cumple un rol importante en las finanzas del Estado, principalmente en materia de control y registro eficiente. A su vez, relaciona mediante indicadores la gestión patrimonial

determinando la incidencia de bienes de uso respecto al presupuesto y el índice de inversión patrimonial que surge del ratio de altas y bajas de bienes de uso.

Héctor Oscar Giammatteo (2007), en el Posgrado 2006 Sistema de Administración de bienes del estado nacional (S.A.B.E.N) – Una necesidad de modernización, propone un modelo dinámico para la registración de bienes del estado, con un único sistema informático a cargo de la Secretaría de Hacienda, que nuclea toda la información. Concluye en la necesidad de la promulgación de una Ley Única para la Administración de bienes del estado y su correspondiente reglamentación, así como también una modificación orgánica en la Contaduría General de la Nación, entre otras cuestiones.

Miguel ángel Hernández (1998). Su trabajo “Administración de bienes de uso muebles y semovientes” de la carrera de posgrado Especialización en Administración Financiera del Sector Público. Describe las diferentes etapas que transita la Ley de Administración Financiera 24.156, la interrelación con los distintos sistemas financieros y los indicadores más importantes. Por último concluye en la necesidad de implementar un manual de Administración de Bienes de Uso que obligue a toda la Administración Pública Nacional en cualquiera de los tres niveles de gobierno, tendientes a efectuar un mismo procedimiento para de registración y valuación.

ANTECEDENTES INTERNACIONALES

Abel Heraclio Falconi Pasapera (2018), confeccionó su tesis titulada “Control interno de los bienes patrimoniales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Lima 2018” para la obtención de la Maestría en Gestión Pública de la Escuela de Posgrado de la Universidad César Vallejo. Realizó un enfoque descriptivo, ex post facto, es decir cuando el fenómeno ya ha sucedido, no experimental y transversal o transeccional dado que las variables se recogieron en un único momento. El muestreo fue no probabilístico sobre los datos de los bienes patrimoniales del 2018 del Área de Control Patrimonial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Las técnicas utilizadas fueron de análisis documental. Se concluye que los bienes

distribuidos en todas las provincias de Lima, se concentran mayoritariamente en Lima y que del total de movimientos patrimoniales el 87,5 % corresponden a altas, 7,3 % a bajas (por hurto y deterioro) y 5,1 % a reposición. Entre las recomendaciones figura la publicidad de la investigación para dar a conocer la importancia del control interno y la capacitación a los trabajadores en control patrimonial.

Teófila Coila Turpo (2017), elaboró una Tesis titulada “Control interno en el proceso de gestión de control patrimonial de bienes inmuebles y el nivel de consistencia del estado de situación financiera, del comité de administración de la Zona Franca de Tacna, año 2014” en la Universidad Jorge Basadre Grohmann - Tacna – Perú para la maestría en Contabilidad: Auditoría. Dada las características del ente en estudio, se utilizó una muestra censal, es decir, con toda la población. La Técnica de recolección de datos fue la encuesta, utilizándose el cuestionario como instrumento de recolección de datos, obteniéndose como resultado que el control interno tanto de los actos de adquisición de bienes inmuebles como los actos de administración. Así también resultó que la coherencia de la información del estado de situación financiera es regular. Concluyendo la tesis en la demostración de que existe una relación significativa entre el control interno en el proceso de gestión de control patrimonial de bienes inmuebles y el nivel de consistencia del estado de situación financiera del Comité de Administración de la Zona Franca de Tacna en el año 2014, recomendando a esa institución la implementación de un nuevo sistema de control interno holístico sobre la gestión de control patrimonial de bienes inmuebles.

Gustavo Otiliano Alfaro Alfaro (2016), publicó la tesis para obtener el grado de Maestro en Ciencias Económicas mención en Auditoría de la Escuela de Postgrados de la Universidad Nacional de Trujillo bajo el título de “El sistema de control interno y su incidencia en las unidades de logística y control patrimonial de la Municipalidad Provincial de Talara – 2014”. En dicha investigación se propone la implementación de una eficiente estructura de control interno basado en la aplicación del Informe COSO a fin de mejorar la gestión del gobierno local. Luego de tabular las entrevistas realizadas a 75 miembros de la Municipalidad Provincial de Talara, se arriba a que

el 47 % de los entrevistados considera que la gestión de las Unidades de logística y control patrimonial es mala y la misma debe mejorarse, un 33 % que es regular y solo un 20% considera que la gestión es buena, por lo que se concluye que para superar esta deficiencia administrativa en la gestión se debe implementar un sistema de control interno COSO I (Committee of Sponsoring Organizations).

MARCO CONCEPTUAL

PATRIMONIO

Los códigos de fondo del régimen jurídico Argentino integrados por la Constitución Nacional, el Código Civil y Comercial de la Nación, el Código Penal, el Código de Minería, la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 y la Ley de Sociedades Comerciales 19.550 no definen el concepto de Patrimonio.

Sin embargo, el Código civil y Comercial de la Nación y el Código Penal, hacen alusión al término Patrimonio como el conjunto de bienes y derechos que posee una persona física o jurídica.

La Constitución Nacional y el Código de Minería hacen referencia a la conservación de patrimonio natural y cultural y la ley de Contrato de Trabajo 20.744 respecto a un derecho del trabajador y una responsabilidad del empleador.

Por último, la Ley de Sociedades Comerciales 19.550, establece que lo compone el activo y pasivo de las personas jurídicas, aludiendo al patrimonio neto.

La Real Academia Española en una de sus acepciones lo define como el conjunto de bienes pertenecientes a una persona natural o jurídica, o afectos a un fin, susceptibles de estimación económica.

La doctrina, sin embargo, considera que está compuesto no solo por los bienes sino también por las deudas. LLAMBIAS (1997) denomina patrimonio al conjunto de derechos y obligaciones de una persona, susceptibles de apreciación pecuniaria.

INVENTARIO

El Código Civil y Comercial de la Nación no define el concepto de inventario, sin embargo hace alusión al conjunto de bienes que posee una persona, sea esta física o jurídica. El Diccionario de la Real Academia Española (versión on line) lo define como el asiento de los bienes y demás cosas pertenecientes a una persona o comunidad, hecho con orden y precisión. Esta definición es idéntica a la que establece el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Ossorio, entendiéndose como un registro ordenado de los bienes de una persona física o jurídica.

Sin embargo, desde el punto de vista de la Contabilidad, y tal como refiere ATCHABAHIAN (2008) para ser considerado inventario debe necesariamente contener una valorización monetaria y considerar las deudas y obligaciones de la persona, a efectos de establecer el patrimonio neto de la misma.

No obstante a ello, el citado autor expresa que la definición contable de inventario no aplica para la descripción de los bienes del Estado, fundamentalmente porque el inventario de los mencionados bienes no es determinar el patrimonio neto de la hacienda pública, sino para control de la gestión pública de la administración de los mismos. Este inventario, que no es sino una enumeración valorizada en moneda corriente de los bienes la Hacienda Pública, utilizada para control de gestión y tendiente a determinar la capacidad de producción, el impacto en los costos de los bienes y servicios públicos.

PROBLEMAS PREVIOS AL INVENTARIO DE BIENES DEL ESTADO

Considerando al inventario como la materia administrable, se advierten en la doctrina de la contabilidad pública dos problemas. Por un lado la clasificación de bienes, y por otro los criterios de valuación de los mismos.

OTRAS PROBLEMÁTICAS RESPECTO A LA GESTIÓN DE BIENES DEL ESTADO

Tal como surge de los estudios realizados por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), se vislumbran las siguientes problemáticas referidas a la gestión de bienes del Estado:

- Recelo de poder: algunos organismos para desafectar los bienes que se encuentran bajo su órbita, algunos motivos pueden ser que realizando una transferencia no reciben ningún beneficio o simplemente para que no los utilice otros.
- Bienes de uso mal administrados: determinados organismos del estado, poseen a su cargo bienes que no son utilizados o son mal administrados con utilidades ineficientes. Esta cuestión de ineficiencia se agrava porque determinados bienes pueden ocasionar una erogación del erario público innecesaria para su mantenimiento.
- Carencia de información: desorden generalizado y falta de información respecto a los bienes de Estado.
- Malversación de fondos: el desconocimiento de la población de los bienes que posee el Estado, lleva a que el manejo de los recursos se realice en función de intereses burocráticos, lobbies o clientelismo político y no con el destino que deberían tener.
- Resistencia a brindar información: dentro de un mismo organismo, suele existir una mezquindad al momento de compartir información, fundamentalmente en cuanto a procedimientos patrimoniales, composición del cargo patrimonial o disponibilidad de los bienes, aduciendo que es información confidencial o por falta de incumbencias.

BIENES – CRITERIO JURÍDICO

El Código Civil y Comercial de la Nación, denomina “cosas” a los bienes materiales e incluye a la energía y a las fuerzas naturales que pueden ser puestas al servicio de las personas.

La doctrina, considera “bienes” al género y “cosas” a la especie. Como refiere LLAMBIAS, los objetos corporales susceptibles de medición económica se llaman “cosas”, mientras que se llaman “bienes” a los objetos materiales (cosas) y a los inmateriales (derechos) susceptibles de valor.

El legislador dedica el Título III a los bienes, en el Código Civil y Comercial de la Nación clasifica los bienes de la siguiente manera:

I) Bienes con relación a las personas y los derechos de incidencia colectivos.

- **Inmuebles por su naturaleza:** el suelo y las cosas a él incorporadas.
- **Inmuebles por accesión:** inmovilizadas por adhesión física al suelo.
- **Muebles:** las que pueden desplazarse.
- **Cosas divisibles:** la que puede separarse sin ser destruida.
- **Cosas principales:** pueden existir por sí mismas.
- **Cosas accesorias:** dependen o están adheridas a otra cosa.
- **Cosas consumibles:** su existencia termina con el primer uso.
- **Cosas fungibles:** pueden sustituirse por otra de la misma especie.
- **Fruto:** objetos que un bien produce de modo renovable.
- **Producto:** objetos no renovables que separados de la cosa modifican la sustancia.
- **Fuera del comercio:** transmisión prohibida por la ley o un acto jurídico.

II) Bienes con relación a las personas

- **De dominio Público:** el mar territorial, las aguas interiores, los ríos, arroyos, islas, espacio aéreo, calles, plazas, documentos oficiales del Estado, ruinas y yacimientos arqueológicos y paleontológicos. Este tipo de bienes son

administrados por el Estado, pero pertenecen al pueblo, quienes tiene el uso y goce de los mismos.

- **De Dominio Privado del estado:** inmuebles que carecen de dueño, las minas, lagos no navegables y cosas muebles de dueño desconocido, bienes adquiridos por el Estado Nacional, Provincial o Municipal. Sobre estos, el Estado ejerce un derecho real, un derecho de propiedad por lo que los mismos no son de uso público.

Los bienes de dominio público del Estado, establece el Código, son inenajenables, inembargables e imprescriptibles

Antes de la reforma del Código Civil Argentino, los bienes Públicos del Estado se clasificaban en bienes de dominio público natural, que son los recursos naturales tales como los mares, playas, ríos, etc; y de dominio público artificial cuya existencia depende de la intervención del hombre, tales como las calles, plazas, caminos, documentos oficiales y ruinas arqueológicas.

BIENES – CRITERIO CONTABLE

Se consideran Bienes Económicos porque son susceptibles de ser valuados objetivamente en moneda de curso legal.

- **Bienes de cambio:** bienes destinados a la venta en el curso habitual de la actividad del ente. Compuesto por materias primas, productos en procesos y productos terminados, mercaderías de reventa, materiales y suministros. Se consideraran corrientes si su plazo de realización es menor a 12 meses, o no corrientes si es mayor.
- **Bienes de uso:** bienes tangibles utilizados en la actividad principal del ente o que se encuentra en construcción, poseen una vida superior a un año y no están destinados a la venta. Forman parte los edificios e instalaciones, terrenos, maquinarias y equipos de producción, equipos (de transporte, comunicación, de oficina, de seguridad), herramientas, construcciones en proceso. En la exposición contable se encuentran en los Activos No Corrientes.

- **Bienes intangibles o inmateriales:** aquellos bienes representativos de franquicias, privilegios u otros similares que expresan un valor cuya existencia depende de la posibilidad futura de producir ingresos. Entre estos se encuentran los derechos de propiedad intelectual, las patentes, marcas, licencias, llaves de negocios, gastos de organización, gastos de investigación. En la exposición contable se encuentran en los Activos No Corrientes.

BIENES – CRITERIO PATRIMONIAL

Según la contaduría General de la Provincia de Buenos Aires, el Patrimonio de la Provincia está compuesto por cuatro grupo de bienes que a su vez se subclasifican¹.

A) GRUPO MUEBLES

1. Moblaje
2. Maquinarias
3. Herramientas
4. Aparatos e Instrumentos
5. Medios de transporte
6. Armas
7. Museos y Exposiciones
8. Bibliotecas y Colecciones
9. Útiles y enseres varios
10. Materias Primas
11. Repuestos
12. Bienes en Depósito de dotación fija
13. Bienes fuera de uso
14. Rezagos
15. Productos elaborados por la dependencia
16. Productos en curso de elaboración

¹ Fuente: Bienes del estado. Resumen de saldos del Patrimonio de la Provincia al 30/6/2012. Provincia de Buenos Aires. Contaduría General.

B) GRUPO INMUEBLES

1. Tierras sin mejoras
2. Tierras con mejoras
3. Canales y cursos naturales
4. Edificios
5. Construcciones esp. Para obras y servicios públicos
6. Construcciones no permanentes o desmontables
7. Servidumbre

C) GRUPO VALORES FINANCIEROS

1. Inversiones inmovilizadas
2. Valores disponibles
3. Valores exigibles
4. Pago a cuenta de bienes a recibir

D) GRUPO SEMOVIENTES

1. Semoviente

HACIENDA PÚBLICA

ROSEN (2017), desarrolla el concepto de Hacienda Pública, denominándola también como Economía del Sector Público, entendiéndola como el conjunto de actividades basadas en la recaudación impositiva, la erogación presupuestaria, la administración de recursos y distribución de la renta, guiando la acciones del Estado en función del diseño de políticas públicas orientadas al logro de los objetivos sociales del Estado.

El autor, define a la Hacienda Pública, desde el punto de vista del conocimiento de la ciencia, como una rama de las ciencias económicas, cuyo objeto de estudio son las políticas impositivas y del gasto del Sector Público.

De otra parte, la doctrina ha definido a la hacienda como una coordinación económica de la actividad humana y de los bienes, mientras que la hacienda pública, tal como conceptualiza ATCHABAHIAN (2008) es una coordinación

económica de personas y bienes, establecida por los habitantes de un territorio, con el fin de satisfacer necesidades colectivas que los sujetos no podrían atender individualmente.

Este concepto, debe ser analizado desde distintas perspectivas. Por un lado como el conjunto de recursos del Estado, por otro lado, como conjunto de entes que los gestionan y por ultimo como disciplina científica que estudia los objetivos del Sector Público y las políticas para lograrlos.

DIFERENCIAS ENTRE HACIENDA PÚBLICA Y HACIENDA PRIVADA

La doctrina moderna contrasta con los doctrinarios clásicos respecto a la comparación de ambas haciendas, ya que los últimos no consideraban diferencia alguna en virtud a que los principios deben ser los mismos, y por ende, independientemente si la administración es privada o pública deben utilizarse las idénticas reglas de administración de ingresos y gastos. De otra parte, las teorías modernas, plantean diferencias importantes sustentadas en la finalidad, los medios y la gestión.

Se puede ilustrar formulando que mientras la Hacienda Pública persigue el bienestar general de la sociedad, administrando los recursos que provienen fundamentalmente de la recaudación tributaria, bajo un ordenamiento normativo basado en los principios de legalidad y transparencia, la Hacienda Privada persigue el lucro económico, con ingresos provenientes de aportes de capital y de los beneficios obtenidos de la actividad económica, no dependido tanto de un ordenamiento normativo sino de decisiones individuales o colectivas en casos de sociedades, tal como refiere ALDAO (2015).

Además, la Hacienda Pública es perdurable, coactiva, productiva, dependiente, política, territorial, formal, patrimonial, entre otras características.

GESTIÓN DE BIENES DEL ESTADO O GESTIÓN PATRIMONIAL

Es la actividad del Estado llevada a cabo por los diferentes órganos administrativos que la componen sobre los bienes, sean estos muebles o inmuebles, bien sea para su conservación o utilización.

La conservación, es para que mantengan o mejoren su estado, mientras que la utilización se refiere al uso material, sea transformación o consumo de los bienes, con la finalidad de que conviertan en fuentes de ingreso.

ORGANIZACIÓN Y CONTROL DE LOS BIENES DEL ESTADO

REGISTRO PATRIMONIAL CENTRALIZADOR

Su misión es mantener actualizado el registro patrimonial de los bienes del Estado. En la Provincia de Buenos Aires, cada organismo, ya sea establecidos en la Constitución (Tribunal de Cuentas, Contaduría General de la Provincia, Fiscalía de Estado, Tesorería General de la Provincia) como Ministerios y dependencias con rango de Secretaría, poseen su registro centralizador y a su vez, cada uno tiene registros patrimoniales de ordenes inferiores.

REGISTRO PATRIMONIAL DE PRIMER ORDEN

Mantiene los registros de cada repartición hasta el nivel jerárquico de Dirección o equivalente, y supervisa a los de segundo orden

REGISTRO PATRIMONIAL DE SEGUNDO ORDEN

Mantiene los registros hasta el nivel jerárquico de Departamento o su equivalente.

ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO

La Carta Magna en el inciso 1 del Artículo 99, pone en manos del Presidente de la Nación el ejercicio de la administración general del país por ser el Jefe Supremo del Estado, mientras que el artículo 100 inciso 1, le otorga en forma directa tal enorme responsabilidad al Jefe de Gabinetes de Ministros.

CONTROL DE LOS BIENES DEL ESTADO

El Poder Legislativo, al estar compuesto por Senadores y Diputados, que representan al pueblo, es la responsable de legislar a fin de salvaguardar el

patrimonio del pueblo, como así también ejercer el control institucional sobre el poder Ejecutivo respecto a la administración patrimonial

Tal control se realiza de manera preventiva, concomitante y posterior.

Preventivamente a través de la aprobación del presupuesto de gastos de la nación y determinación de los recursos, concomitantemente por la atribución de hacer comparecer a los funcionarios y solicitar informes y por último el control posterior que se realiza con la aprobación o no de la cuenta inversión

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Nuestra Carta Magna establece que la forma de gobierno es representativa, republicana y federal. Ahora bien, es representativa porque el pueblo gobierna a través de sus representantes elegidos mediante el sufragio popular, por lo tanto, cuando los propios gobernantes son los que controlan la responsabilidad de los funcionarios públicos no hacen otra cosa que reflejar la voluntad del pueblo que los eligió y entregó el poder público, por ende, los conceptos de representatividad y responsabilidad van de la mano. Tal como refiere IVANEGA (2003), la responsabilidad pública por la que los funcionarios deban rendir cuentas a la sociedad por la gestión de los bienes, tiene su razón de ser en el sistema democrático de gobierno.

En cuanto a los bienes que los funcionarios públicos le son entregados para cumplir con la función encomendada, surge de una relación de servicio, y es precisamente la responsabilidad del funcionario², tal cual refiere MORENO (2012),

² Jurisprudencia del Honorable Tribunal de Cuentas <http://www.htc.gba.gov.ar/jurisprudencia>, U.I.N° 5407 de fecha 07/04/93 por la desaparición de varios bienes del Ministerio de Gobierno, se declaró patrimonial y solidariamente responsables a los Encargados de su guarda, por haber incumplido en el deber de adoptar los recaudos necesarios y usuales para prevenir y evitar la posibilidad de extravío o sustracción de los Bienes (Exp. N° 2.209-40037/87).

LA CAPACITACIÓN COMO VALOR AGREGADO

La capacitación es una forma de educación, un tema tratado en toda bibliografía relacionada con las ciencias de la administración, fundamentalmente en la de personal y la de empresas.

Existen variadas definiciones del término, sin embargo, el común denominador es que la consideran un proceso a fin de crear habilidades nuevas y mejorar el desempeño laboral, orientada fundamentalmente a que los empleados sepan qué hacer y cómo hacerlo.

Está orientada a un tiempo presente, al encontrarse enfocada con el puesto actual que desempeña un trabajador y con el objetivo de crear valor en las personas y que esto beneficie a la organización, tal como refiere PEIRANE (2014).

Se entiende por proceso, término que proviene del latín *processus*, al conjunto de fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial.³

Esta secuencia de pasos o etapas, poseen una lógica en la disposición, a fin de cumplir un objetivo, que no es nada más ni nada menos, que lograr un resultado esperado.

La concepción tradicional del proceso enseñanza – aprendizaje, en la actualidad se considera que son procesos independientes pero interrelacionados. No todo proceso de enseñanza implica que exista un proceso de aprendizaje, sin embargo para que exista un aprendizaje de saberes nuevos es indispensable un proceso de enseñanza o de exploración del conocimiento.

Los objetivos que persigue la capacitación son:

- transmitir información para aumentar el conocimiento de las personas
- desarrollar habilidades y destrezas
- desarrollar o modificar actitudes laborales
- desarrollar conceptos, para que las personas piensen en términos globales y abstractos

³ Diccionario Real Academia Española

PROCESO DE CAPACITACIÓN

El proceso de capacitación, según CHIAVENATO (2009) está conformado por cuatros diferentes etapas:

- Diagnóstico de necesidad o carencia de capacitación en las personas, en la que se establecerá una descripción de cuáles son los objetivos de la organización, las competencias que se necesitan, los problemas existentes y cuáles serán los resultados de la evaluación del desempeño.
- Diseño educativo, mediante la preparación de un programa a fin de satisfacer esa necesidad de capacitación, en el que se definirá:
 - a quien: a que personal
 - cómo: métodos
 - quien: instructor o capacitador
 - en que capacitará: contenido
 - dónde: lugar
 - cuándo: momentos, fechas, horarios
 - para qué capacitar: objetivo de la capacitación
- Implementación, es la ejecución propiamente dicha del proyecto. La tipología de capacitación puede ser en el puesto de trabajo o mediante clases. Respecto a las técnicas, las mismas son variadas, y entre otras se encuentran: las técnicas mediante lecturas, instrucción programada, instrucción por computadora, dramatización, estudio de casos, simulaciones, et, Sin embargo, la clasificación dependerá de las variables a utilizar como la orientación, es decir, si se prioriza el contenido, el proceso o ambas, como también la época o momento en que se realizará y el lugar.
- Evaluación, es la última etapa del proceso, y consiste en la revisión del resultado obtenido con la capacitación. Se comparará la situación actual respecto de la anterior. Se puede evaluar: el costo versus el beneficio, la

calidad en función del cumplimiento de las expectativas, la medida o grado en que satisfizo la necesidad de los participantes, la celeridad o el logro de resultados obtenidos.

La capacitación debe ser constante, continua, permanente e ininterrumpida ya que es un motor fundamental del cambio organizacional.

Como indica CHIAVENATO, para que la capacitación mejore la individualidad de las personas es necesario, pero no suficiente, no alcanza solo con ello, pues debe ir acompañado de una mejora de la organización.

DESSLER y VARELA (2017), agregan una etapa más, previa a la implementación, denominada “desarrollo de un curso o validación”. La misma consiste en realizar una prueba piloto mediante un curso ante una audiencia representativa para garantizar la eficacia del programa de capacitación. Estos autores, utilizan las siglas ADDIE para describir el proceso de capacitación, siendo el acrónimo de analizar, diseñar, desarrollar, implementar y evaluar.

Una observación interesante que realizan, es denotar la importancia de definir los objetivo de la actividad de capacitación en función de cómo debería influir en el desempeño laboral de los capacitados, y por otra parte, que el aprendizaje sea significativo⁴.

BENEFICIOS DE LA CAPACITACIÓN

Algunos de los beneficios de la capacitación son:

- ✓ incrementar la eficiencia al permitir a los empleados adquirir conocimientos teóricos y prácticos
- ✓ mejorar la calidad de las tareas realizadas
- ✓ reducir un control permanente
- ✓ optimizar los tiempos de supervisión

⁴ El concepto de APRENDIZAJE SIGNIFICATIVO se atribuye al psicólogo David Paul Ausubel, define como aquel en el cual quien recibe la enseñanza (enseñando) asocia la información nueva con la que ya posee, reajustando y reconstruyendo ambas informaciones en ese proceso.

- ✓ alinear los objetivos individuales en post de los objetivos de la organización
- ✓ desarrollar especialización en las tareas a realizar
- ✓ solucionar problemas organizacionales
- ✓ facilitar la identificación del personal con la organización

SISTEMAS INFORMÁTICOS PARA EL CONTROL DE INVENTARIOS

La computadora está compuesta por dos partes bien diferenciadas, por un lado el **HARDWARE**, que es el término genérico que engloba los elementos físicos que componen el ordenador. Se subdivide en **HARDWARE BÁSICO**, compuesto por los componentes imprescindibles para que funcione la computadora como el gabinete, el monitor, el motherboard y la memoria RAM, y el **HARDWARE COMPLEMENTARIO**, que son los componentes no esenciales para que funcione como ser la impresora, pendrive, memoria externa, cámaras y todos aquellos accesorios físicos que se vinculen con el dispositivo.

El otro elemento es el **SOFTWARE**, compuesto por todo aquello que le proporciona las instrucciones necesarias para realizar una función. Básicamente es el sistema operativo, los juegos, los programas y los controladores de los dispositivos.

El software se clasifica en

- ✓ **Software de sistema:** es el sistema operativo que controla la computadora (Windows XP, 7,8,10, Linux, etc.) más los controladores del dispositivo (controlador de audio, video, resolución de pantalla)
- ✓ **Software de aplicación:** son los programas utilizados para la concreción de una tarea, como los del conocido paquete Office de la empresa Windows: Word, Excel, Power Point, etc.

HOJAS DE CÁLCULO vs. SISTEMA GESTIÓN DE BASE DE DATOS (SGBD)

El registro de inventarios, aplicando la tecnología informática, se puede llevar en una Hoja de Cálculo o una Base de datos, si bien pueden ser utilizados para objetivos similares y ambas alternativas pueden almacenar gran cantidad de datos con la posibilidad de analizar esa información, existen algunas diferencias sustanciales.

La Hoja de Cálculo, es un programa diseñado para almacenar, organizar, procesar, presentar y comparar información numérica, textual y gráfica. Normalmente la más utilizada es la Plantilla Excel, fue diseñada para el manejo de análisis financiero con el formato de filas y columnas en cada hoja de cálculo. Con una tabla de herramientas sencilla y múltiples funciones y formulas, que pueden relacionar datos, de las distintas tablas y hojas que componen el archivo de trabajo.

Los Sistemas de Gestión de Base de Datos, son un conjunto de datos que responden a un modelo relacional, que al estar guardados en un ordenador en forma sistematizada se pueden realizar consultas. El software de gestión, que puede ser genéricos, comúnmente denominado “enlatado” o dedicado, es decir que se confeccionan a demanda del cliente. Los estudios contables suelen utilizar sistemas como “Tango” o “Catedral”.

En todos los casos se deben determinar ciertos parámetros para su correcta utilización. En general, presentan un diseño de información a medida del usuario, más dinámico y funcional, es decir, amigables al usuario.

Si bien ambas alternativas presentan criterios de búsqueda, la hoja de cálculo suele estar más limitada o demanda de más pasos para poder buscar la información, mientras que el software de gestión de stock pueden utilizar cualquier criterio para buscar en los diferentes campos, en una combinación de estos.

Se entiende por Seguridad informática a la capacidad de limitar el acceso a todo o partes de los datos. La hoja de cálculo se limita a una protección de celdas, para que no se modifique el valor, o bien de fórmulas.

En cambio, en el software, sea genérico o dedicado, existe un control más riguroso, con la posibilidad de administrar privilegios a los usuarios.

Otra de las grandes diferencias radica al momento de la utilización simultánea de usuarios, ya que las hojas de cálculo, permite que sea utilizado por un usuario a la vez, y en el caso de que se encuentre en una carpeta compartida en una red, si bien puede accederse para lectura, el sistema bloquea todo el archivo para que pueda ser utilizado por un solo usuario.

A diferencia del software de gestión, que permite compartir la base de datos en una red por muchas personas al mismo tiempo.

ETIQUETADO DE INVENTARIOS FÍSICOS

Existen diversos sistemas para etiquetar inventarios físicos, a continuación tres sistemas con sus principales características. Etiquetar bienes con una codificación permite almacenar información sobre el producto en un formato legible por el ordenador que se puede escanear fácilmente con alguno de los periféricos de lectura como son el lápiz óptico, el láser manual, el láser fijo, el láser, omnidireccional, las terminales de computo móviles e incluso se pueden utilizar teléfonos inteligentes.

CÓDIGO DE BARRAS

Es una etiqueta óptica legible de las más básicas, es unidimensional (1D). Pueden almacenar información de texto como el tipo de bien, tamaño y color. La codificación utiliza la dirección horizontal hasta 40 caracteres y está compuesta varios números importantes

- número de identificación del fabricante (son los primeros 6 dígitos)
- número de producto (próximos 5 dígitos)
- dígito de control o verificador (número final)

Esta herramienta presenta varias ventajas:

- bajo costo
- precisión en la toma de inventarios
- permite agilizar las operaciones

CÓDIGO QR

QR es el acrónimo de Quick Response, traducido al castellano como Código de Respuesta Rápida, aunque QR es una marca registrada para un tipo específico de codificación matricial, siendo esta la evolución del Código de barras, en virtud a que es bidimensional (2D).

Se diferencia del código de barras unidireccional, en que almacenan información en dos direcciones, horizontal y verticalmente, lo que le permite almacenar hasta 2509 caracteres numéricos o 1520 caracteres alfanuméricos como:

- detalles del producto
- datos geolocalización
- marca
- modelo
- serie
- texto sin formato
- números de teléfono

El código QR presenta las siguientes ventajas:

- información más segura, por ser encriptada
- mayor detección de errores
- mayor facilidad de escaneo por ser bidireccionales

Sin embargo, ambos tipos de codificaciones, llámese uni o bidireccional, pueden presentar problemas de legibilidad debido a un bajo contraste, que no se encuentre dentro de una zona blanca, etiquetas dañadas o afectadas por el ambiente, ángulo de escaneo incorrecto o la distancia de escaneo.

CÓDIGO RFID

RFID es el acrónimo de Radio Frequency Identificación (Identificación por Radiofrecuencia). A diferencia de los códigos de barras, las etiquetas utilizadas poseen un pequeño chip y una antena impresa o bobinada para comunicarse con el lector.

El chip tiene grabado un número de serie único e irrepetible (ID) y una memoria para almacenar datos, el cual no necesita tener línea visual con el lector.

Las etiquetas, denominadas TAGs, pueden ser pasivas, activas o semipasivas, dependiendo de la necesidad o no de alimentación interna (batería).

Ventajas de la Codificación con tecnología RFID

- Registro automático de movimientos con horarios
- Rapidez de lectura y registración por zona
- Mayor capacidad de lectura (más de 100 etiquetas por segundo)
- Exactitud de 99.5 %
- Lectura de distancia y sin vista de la etiqueta

Sin dudas, el costo del software y las TAGs es superior a los códigos de barras.

MARCO NORMATIVO

Ley de Administración Financiera de la Provincia de Buenos Aires 13767, publicada en el Boletín Oficial el 17/12/2007, establece y regula la Administración Financiera y el Control de la Administración General del Estado Provincial, el cual en principio estaba integrado por cuatro subsistemas: Presupuestario, de Crédito Público, Tesorería y Contabilidad, cada uno a cargo de un órgano rector.

La Dirección Provincial de Presupuesto, dependiente de la Subsecretaría de Finanzas del Ministerio de Economía, es órgano rector del Subsistema de Presupuesto, el Ministerio de Economía el del Subsistema de Crédito Público. La Tesorería General de la Provincia, es el órgano rector del Subsistema Tesorería y la Contaduría General de la Provincia el órgano rector del Subsistema de Contabilidad Gubernamental, todo ello, de acuerdo a los artículos 1, 5, 16, 60, 68 y 87 de la Ley de Administración Financiera Provincial.

Respecto a los bienes del Estado, el legislador en el Artículo 94 establece que la Contabilidad de Bienes del Estado, tiene como función registrar las existencias y movimiento de bienes. A su vez, ordena prestar especial atención a los bienes que ingresen al patrimonio por ejecución del presupuesto o por otros conceptos, con la finalidad de mantener un inventario permanente de bienes del Estado.

Entre las competencias que el Artículo 104 se otorga a la Contaduría General de la Provincia es la de disponer de la iniciación de sumarios para la determinación de irregularidades en la administración de fondos, valores o bienes fiscales, quedando facultado el Contador General para disponer de la no iniciación, siempre que no surja a prima facie la existencia de dolo por parte del presunto responsable y cuando el valor presunto del perjuicio fiscal no supere el cincuenta por ciento de la remuneración mínima vigente para el personal de la administración provincial.

Mediante Decreto 3260/08 que reglamentó la Ley 13.767, en su artículo 104 apartado m), taxativamente el legislador establece que tendrá competencia el Contador General de la Provincia para intervenir en las actuaciones administrativas de todo funcionario, empleado, personal o entidad que participe en la administración y/o gestión de bienes ente otras cosas de la Provincia.

En el Título VII Capítulo I, artículos 112 y 113, se establece la Responsabilidad administrativa patrimonial, el cual fue reglamentado por el Decreto 3260/08 antes mencionado, estableciéndose un procedimiento para las actuaciones sumariales administrativas de responsabilidad patrimonial.

Ley de Contabilidad de la Provincia de Buenos Aires 7764/71 en su Capítulo V titulado “DE LA GESTION DE LOS BIENES DE LA PROVINCIA” del artículo 44 al 53.

Mediante Ley 13981 (B.O 27/04/2009), en su título VI Disposiciones finales y transitorias – Capítulo Único, en su artículo 26, se incorpora a la Ley de Administración Financiera de la Provincia de Buenos Aires el capítulo V mencionado, pasando a denominarse Subsistema de Gestión de Bienes de la Provincia, hasta el dictado de una ley que lo sustituya.

El 26 de octubre de 2016, se publica en el Boletín Oficial el Decreto 1300 Reglamentario de la Ley 13.981, el cual regula el Subsistema de contrataciones del estado pero no reglamenta el Artículo 26 denominado “Gestión de bienes”.

En líneas generales, la ley y la reglamentación establecen en los artículos 47 al 51 los diferentes procedimientos, requisitos, excepciones, límites y funcionarios autorizados para realizar de transferencias, permutas, locaciones y aceptación de donaciones, de los distintos bienes y de acuerdo a su naturaleza, que conforman el Inventario de Bienes del Estado Provincial.

Sin embargo, es necesario realizar un reconto de la reglamentación del artículo 52⁵ donde se analizan los siguientes puntos:

- Registros patrimoniales
- Actualización de inventarios
- Planillas y formularios
- Identificación de los bienes
- Modificación de bienes y cambio de motores
- Rezagos y bajas
- Demoliciones y desarmes

⁵ El Decreto 11763/53 del 13/11/1953 aprobó la Reglamentación de la Ley de Contabilidad N°5351/52, estableciendo la Reglamentación de Inventario Permanente, antecedente de la Reglamentación del Artículo 52 de la Ley de Contabilidad 7764/71.

- Bajas definitivas
- Almacenes y talleres
- Disposiciones generales

Todos los órganos administrativos del Estado, sean centralizados o descentralizados, deben dotar de recursos humanos y materiales al Registro patrimonial.

La función del mismo es llevar un registro analítico y actualizado de la totalidad de bienes de la jurisdicción, conforme a las “Normas Generales”⁶, debiendo utilizar el Clasificador de bienes, la Reglamentación de cuentas, las Normas de Identificación y el Nomenclador-Guía.

Los inventarios “deben” actualizarse semestralmente, es decir, dos veces al año, estableciéndose las fechas del 30 de junio y 31 de diciembre de cada año. La información de altas y bajas ocurridas, debe elevarse al Registro Patrimonial Centralizador dentro de los 30 días de vencido el semestre, a fin de que se actualice el inventario de centralización de la Contaduría General.

Todos los años, los 30 de septiembre, debe practicarse una verificación física de los bienes, labrándose acta a tal fin. La confección del Acta de Recuento Físico Anual es obligatoria, bajo apercibimiento de sanción administrativa y patrimonial⁷, y la misma se eleva al Registro Patrimonial Centralizador para que éste, recopile la totalidad de actas de los diferentes Registros de Primer Orden y las eleve a la Contaduría. El recuento puede ser practicado con anterioridad si al 30 de septiembre el organismo no realizara actividades.

⁶ Artículo 2 del decreto 4757/52

⁷ Jurisprudencia del Honorable Tribunal de Cuentas <http://www.htc.gba.gov.ar/jurisprudencia>: U. I N° 26350 del 07/05/15, se sanciona al Responsable Patrimonial del Consejo Provincial de la Juventud con una multa pecuniaria por no presentar el Acta de Recuento Físico Anual correspondiente al 30/09/2013 y se corrió traslado al Contador General de la Provincia. El H.T.C. fallo de igual manera contra el Director de Administración y Finanzas de la Junta Electoral el 15/12/1999 mediante U.I N° 5204 al igual que contra el Administrador de Punta Mogotes a los integrantes del Consejo por no haber presentado el Acta de Recuento Físico Anual correspondiente al Ejercicio 1989 U.I N° 5218.

En el caso de que surgieran diferencias, deben asentarse en el Acta, y mediante expediente, el Registro Patrimonial Centralizador eleva las actuaciones a la Contaduría General.

El legislador, establece las planillas y formularios a utilizar de acuerdo al tipo de bien, y si se trata de alta, baja o resumen, que son los formularios 101, 102 y 103 respectivamente, bajo apercibimiento de sanción administrativa y patrimonial⁸.

Para el caso de alta de bienes inmuebles deben confeccionarse plantillas, mientras que para las altas de “medios de transporte”, a fin de que se otorgue el número de Registro Oficial, comúnmente denominado RO del vehículo, se adjuntara la “Ficha N° 7” con copia de la resolución o disposición de Alta.

Respecto a las altas por donaciones a favor del Estado, siempre que sean aceptadas legalmente y dependiendo del tipo de bien, se establece la información que debe elevarse a la Contaduría General y los criterios de valuación para consignar en los respectivos formularios de altas.

Los bienes adquiridos con cargo a la Partida Bienes⁹, se agrupan en Bienes de capital o bienes de consumo, utilizándose los formularios 106 y 101 respectivamente.

⁸ Jurisprudencia del Honorable Tribunal de Cuentas <http://www.htc.gba.gov.ar/jurisprudencia>: Mediante U.I N° 5180 con fecha de acuerdo el 14/4/98 habida cuenta que en el ejercicio correspondiente al año 1992 no se confecciono el Formulario N° 106 de Alta de inventario de Bien de Capital, considerándose como un formulario necesario e imprescindible para garantizar la incorporación al patrimonio, se desaprobaron todas las erogaciones con formulación de cargo pecuniario a los responsables del Ministerio de Salud, fundamentándose en que al no estar dado de altas los bienes no puede controlarse la existencia del bien.

⁹ De acuerdo al Manual de Clasificadores Presupuestarios para el Sector Público Provincial establecido por el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires – Subsecretaría de Hacienda, las partidas presupuestarias del gasto se clasifican por su objeto en: 1) Gasto en Personal; 2) Bienes de consumo; 3) Servicios no personales; Bienes de Uso; 5) Transferencias; 6) Activos no financieros; 7) Servicios de la deuda pública y disminución de otros activos; 8) Otros gastos; 9) Gastos figurativos.

La normativa respecto a la identificación de los bienes, distingue entre los bienes anteriores y posteriores al censo de 1953¹⁰, debiendo estos últimos realizarse de acuerdo a las “Normas de Identificación”, con una numeración correlativa.

Esa numeración no queda vacante en caso de baja del bien y de existir una transferencia, sino que incorpora al nuevo registro con el número que le correspondiere correlativamente, y el número de identificación patrimonial que poseía en el otro registro permanece como aclaración solo a los efectos informativos.

La excepción a esto último, son los bienes muebles y vehículos oficiales, por ser bienes que se encuentran asentados en el Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires y el Registro Nacional de la Propiedad Automotor.

El sistema a utilizar para la marcación física de los bienes muebles, será el que más convenga a la repartición, siendo directa responsabilidad de la autoridad patrimonial de cada dependencia la conservación de la identificación.

Se consideran “fuera de uso”, los bienes que deben ser retirados del servicio y se encuentren totalmente inutilizados, con inutilización parcial, falta de aplicación, antigüedad y desgaste, pasando a formar parte de “Caídos en desuso” o “Rezago”.

Cuando los bienes desaparezcan totalmente del patrimonio de la Provincia debe realizarse la baja definitiva. Las causales pueden ser: venta, donación, pérdida, destrucción, entre otras.

¹⁰ Mediante Decreto 4757 del 19-12-1952 el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires decretó que el 6 de abril de 1953 se realice el censo de todos los bienes de propiedad del Estado Provincial y aprobaba las Normas Generales para dicho censo. La fundamentación de la operación censal se ajustaba a la directriz impetrada por el Presidente de la Nación con la finalidad de contribuir a la homogeneidad y universalidad con la compilación general, unificándose en la extensión territorial de la República idéntica codificación de cuentas y criterios de valuación. En el mismo decreto establecía la organización y modo de realización del censo, la asignación de funciones y responsabilidades censales y las tareas de la ejecución del mismo. Por último, el decreto en su título II denominado Registro Patrimonial, ordenó la inmediata organización del Servicio Patrimonial en cada organismo de la Administración General, que dependería de la Dirección de Administración o Contaduría de cada organismo.

El acto resolutivo que autorice las altas, modificaciones parciales o totales, rezago o bajas definitivas, será refrendado por la autoridad que corresponda (titular de la repartición, Director General de Administración o Ministro) según la escala asignada de acuerdo al valor de inventario del bien o conjunto de bienes.

Ante la desaparición, pérdida, destrucción o cuando por cualquier causa le privación del bien responda presuntivamente a un acto, hecho u omisión imputable a la negligencia, culpa o dolo de los agentes o funcionarios, la Contaduría General dispondrá la sustanciación del sumario.

Por último, dentro de las disposiciones generales, faculta a la Contaduría General de la Provincia a dictar normas complementarias o aclaratorias, respecto a lo referido a Registros Patrimoniales.

El Decreto Ley 9.578/80 establece el ordenamiento normativo para la actividad del personal del Servicio Penitenciario Bonaerense.

Como primera cuestión, el mencionado cuerpo legal establece en su Art. 37 incisos a y m) las obligaciones de conocer y cumplir las leyes, reglamentos y disposiciones permanentes del Servicio Penitenciario, y en particular a las relacionadas con las funciones que desempeñen los agentes.

Respecto la obligación de conocer la ley¹¹, es concordante con el artículo 129 de la Carta Magna, al establecer que las leyes son obligatorias y nadie puede alegar ignorancia de la ley, no así es el caso de las disposiciones sino fuera notificado.

Las directivas impartidas por el Jefe del Servicio Penitenciario, son publicadas en la Orden del Día, a los cuales los agentes tienen acceso, en cambio las disposiciones, fundamentalmente las internas, surten efecto desde la notificación personal o publicación en un lugar visible mediante Orden del Día interna en cada establecimiento.

¹¹ Es un principio del Derecho "*ignorantia juris non excusat o ignorantia legis nemin excusat*", del latín "la ignorancia no exime del cumplimiento de la ley".

Entre las obligaciones, también se establece que el personal deberá realizar los cursos de capacitación, preparación y perfeccionamiento que la Jefatura del Servicio establezca, y que los mismos serán tenidos en cuenta al momento de considerar el ascenso de los agentes.

En relación al sistema de bienes del estado, establece en el artículo 47 inciso f que sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes, que a los agentes penitenciarios la prohibición de dar otro destino, que no sea el indicado por su naturaleza, a los equipos, vehículos, viviendas, alojamiento, uniformes, armas y todo otro objeto de pertenencia al estado que les haya sido provisto para su uso.

Conductas tales como la de descuidar la conservación del uniforme¹², así como también el armamento y demás bienes de la Repartición y ocasionar su deterioro, destrucción o pérdida, se consideran faltas leves. No ejercer el debido control sobre los bienes de la repartición, existentes en la dependencia a su cargo, se consideran faltas de idéntica gravedad acorde a lo establecido en el inciso 7mo del artículo 91.

En el año 1981 se Reglamenta mediante el Decreto 342 la Ley de Personal 9578/80, estableciendo los lineamientos para la incoación de Actuaciones sumariales Administrativas.

El Artículo 259, enumera las causales de iniciación de Sumario Administrativo ante el daño, pérdida o extravió de bienes de la repartición, cuando su valor exceda el sueldo que perciba el Guardia.¹³

¹² La Ley de Personal data del año 1978, en ese momento al personal se le entregaba a cargo su uniforme.

¹³ Es la jerarquía más baja de la repartición, y actualmente el sueldo básico es de pesos tres mil seiscientos setenta y seis. En el SPB existen varios Escalafones (General, Profesional, Técnico, Administrativo y Auxiliar) y las Jerarquías se dividen en Oficiales, Suboficiales y Guardias.

En cambio, si no excediera ese valor, solo se labrarán actuaciones preventionales y solo se documentará el extravío, deterioro o destrucción ocurrido, disponiéndose la baja del bien y la formulación del cargo deudor.

El 10 de agosto de 1970, mediante Resolución Ministerial N° 450 se aprobaba el Reglamento de Régimen Interno N° 6 del Servicio Correccional ¹⁴ conocido como R.R.S.C.6¹⁵.

El mismo, establece las misiones y funciones de cada una de las secciones y oficinas de los establecimientos penales, quedando a cargo del Jefe de Contaduría de cada cárcel la obligación de realizar periódicas visitas de inspección, recuentos y verificaciones a todas las dependencias que directa o indirectamente le estén subordinadas, de acuerdo al Art. 159.

Del artículo 217 al 230 del R.S.C.C. 6, se establecen las misiones y funciones del Registro Patrimonial, que es un Registro de Primer Orden. El mismo, se encontrará a cargo de un oficial, con dependencia directa del Jefe de Contaduría, y tendría por misión la de registrar y fiscalizar los bienes patrimoniales de la Unidad, de acuerdo a lo determinado por el Capítulo V de la Ley de Contabilidad como así también de las normas que se establezcan por intermedio de la Dirección de Administración.

El jefe del Registro Patrimonial, valga la redundancia, debe registrar y mantener en forma analítica y actualizada, la totalidad de bienes de su jurisdicción.

Entre otras funciones, debe elevar al Registro Patrimonial Centralizador, el resumen de altas y bajas dentro de los treinta días siguientes al vencimiento de cada semestre, es decir, el 30 de junio y el 31 de diciembre de cada año.

¹⁴ La Institución se incorpora al Poder Ejecutivo en el año 1937 como Dirección General de Establecimientos Penales, en 1971 pasa a denominarse Servicio Correccional hasta 1978. Desde esa fecha y hasta 1997 se denominó Servicio Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires, a partir de ese año el nombre actual Servicio Penitenciario Bonaerense.

¹⁵ El Reglamento fue modificado por la Resolución Ministerial 56/06 que si derogó gran parte del mismo, y reemplazado por el Reglamento denominado Lineamientos mínimos del agente penitenciario, continua vigente lo atinente al Jefe de Contaduría y el Jefe de Registro Patrimonial

Si en la dependencia, existieran registros patrimoniales de orden inferior, fiscaliza e interviene los inventarios parciales

Entre otras cosas, el R.R.S.C.6 en concordancia con lo establecido en el Artículo 52 del Reglamento de la Ley de Contabilidad, establece que se inspeccionen por los menos dos veces al año a los registros patrimoniales de orden inferior, elevando los actuados a la Contaduría General de la Provincia, así como también se realice todos los 30 de septiembre de cada año la verificación física de bienes, labrándose un acta al respecto.

Independientemente de esto, cada dos años y al 30 de septiembre, el Jefe de Registro Patrimonial, deberá elevar al Registro Patrimonial Centralizador para su aprobación, los inventarios de la Unidad

Entre sus obligaciones se encuentra la de confeccionar y elevar en tiempo y forma, las planillas y formularios que determine la Ley de Contabilidad y/o la superioridad

Por último, todo bien que no haya sido oportunamente incorporado en las cuentas respectivas, deberá ser dado de alta patrimonial “por omisión”, identificando siempre los bienes de acuerdo a los establecido en las normas de identificación.

CAPÍTULO III - MARCO METODOLÓGICO

El presente trabajo de investigación se realizará desde una perspectiva descriptiva intentando señalar las características más importantes del proceso de registración patrimonial en los registros primarios del Servicio Penitenciario Bonaerense.

Realizada una compulsa documental de la normativa legal y reglamentaria en vigencia, complementada con un relevamiento de campo con la finalidad de obtener las principales características del procedimiento. A partir de esta se plantean palabras claves como: Bienes del estado, control patrimonial, responsabilidad patrimonial, registros patrimoniales” que son categorías centrales para el objeto de estudio

ENFOQUE TEÓRICO

Se pretenderá explicar la realidad social, partiendo de una perspectiva concreta y a partir de aquí se elaborará una teoría para la construcción de nuevo conocimiento científico. Por tanto, será una investigación cualitativa, desde la que se analizarán los procesos administrativos patrimoniales y se realizarán conclusiones y recomendaciones a fin de resolver los problemas que se adviertan. La proximidad al objeto de estudio, realidad empírica estudiada, es lo que validará y sustentará la investigación.

DISEÑO Y MÉTODO

La investigación se realizará desde un diseño descriptivo. Un diseño de investigación de acción participativa, a fin de que los actores intervinientes puedan dar respuesta al problema a partir del conocimiento y las actividades que realizan. Para este diseño se utilizarán principalmente las técnicas de trabajo de campo, observación participante y entrevistas grupales e individuales.

Asimismo, se efectuará una investigación documental mediante la compulsión de normativa legal y reglamentaria en vigencia, documentos de tramitación patrimonial y páginas web, siendo el documento en sí mismo el objeto de estudio para este caso en particular.

De acuerdo a la clasificación de Piovani (2007), se utilizará un diseño flexible, que combinará los diseños estructurados (nada librado al azar) y los emergentes (nada planificado).

ESTRATEGIA DE RECOLECCIÓN

Recolección de documentos, observación participativa, entrevistas informales y no estructuradas, principalmente una interacción con los sujetos en contacto directo con el objeto de estudio.

FUENTES DE INFORMACIÓN

La información se recabará a partir de la observación directa con el objeto de estudio, con la limitación de que no se puede acceder a registros ni documental patrimonial por ser datos sensibles que pertenecen a una fuerza de seguridad, ni su publicación. Además se analizará material bibliográfico, publicaciones y páginas web.

LIMITACIONES AL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

En virtud a que la temática que se abordará es amplia, se acotará la investigación fundamentalmente a la problemática de los Registros Patrimoniales de Primer Orden del Servicio Penitenciario Bonaerense, destacándose que no serán analizadas cuestiones referidas a la valuación, revalúos técnicos, amortizaciones, depreciaciones, arrendamiento, leasing y exposición de los bienes del Estado.

CAPÍTULO IV - ANÁLISIS SITUACIONAL

SERVICIO PENITENCIARIO BONAERENSE

Es una fuerza de seguridad que contribuye al mantenimiento del orden público y colabora con la obtención de la paz social, siendo su misión la custodia y guarda de los procesados y la ejecución de las sanciones penales privativas de libertad como así también, la de ser auxiliar permanente de la Administración de Justicia, todo ello de acuerdo a la Ley Orgánica Decreto Ley 9079/1980.¹⁶

Tiene dependencia directa de la Subsecretaria de Política Penitenciaria bajo la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires, perteneciendo al Poder Ejecutivo de la misma.

La estructura orgánica funcional está compuesta por:

Una Jefatura y Subjefatura del SPB

Cinco Direcciones Generales y Subdirecciones Generales

Doce Jefaturas de Complejos Penitenciarios

Direcciones y Subdirecciones de línea (Establecimientos carcelarios y otras dependencias)

Institutos de Formación y Establecimientos Preescolares

¹⁶ La estructura orgánica del SPB fue modificada por el Decreto 3392/09 y ratificada mediante Decreto 37/2020 de fecha 27/01/2020

ANÁLISIS DE LOS REGISTROS DE BIENES PATRIMONIALES DE PRIMER ORDEN DEL SERVICIO PENITENCIARIO BONAERENSE

El “Registro Patrimonial Centralizador”, en el caso del presente trabajo, corresponde al Departamento Patrimoniales, que depende de la Dirección de Presupuesto y Finanzas de la Dirección General de Administración del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires y tiene a su cargo la centralización patrimonial del mencionado Ministerio.

Cada repartición del Servicio Penitenciario Bonaerense, en adelante SPB, posee una oficina denominada “Registro Patrimonial de Primer Orden con el aditamento del número que le fuera asignado”.

De la observación de los procedimientos y actividades realizadas, y de las entrevistas informales realizadas se desprende que:

La documentación diligenciada en formato papel se archiva en biblioratos divididos en Altas, Bajas y Transferencias.

Existen libros de registración de altas y bajas patrimoniales, en los que se registra el número de identificación patrimonial, la fecha de alta o baja, la causa de alta/baja, la descripción del bien con indicación del sector al que fue asignado, y el valor de origen.

Los encargados de control patrimonial de primer orden no poseen un sistema informático, sino que llevan el inventario de bienes en un archivo en formato Excel. Este tipo de programa, si bien es una herramienta amigable y fácil de utilizar, no necesita un costo extra de mantenimiento, tiene como contrapartida que no es compatible con todos los sistemas operativos, suelen producirse cierres inesperados del programa que causan la pérdida de datos.

Respecto a la seguridad informática que presenta el programa es muy baja, ya que no permite la visualización en tiempo real ni puede utilizarse simultáneamente por

varios usuarios, puede ser hackeable, no obran registro de las modificaciones ni de los usuarios que realizaron las mismas, entre otras cosas.

Otro de los problemas relevados es el desconocimiento de algunas características del equipamiento a inventariar o controlar, debido a que poseen especificaciones muy técnicas.

La creación de oficinas y direcciones, que luego se disuelven, se unifican o dividen, o cambian de nombre, dificulta a la hora de llevar una correcta toma de inventarios, sobre todo cuando es tan rudimentario.

La dispersión geográfica en el ámbito de toda la Provincia de Buenos Aires en sus 60 cárceles y demás dependencias como Escuela de Cadetes, de Suboficiales, Dirección de Operaciones y Alcaldías en sede judicial, al momento de la toma de inventarios representa un inconveniente para algunos Registros Patrimoniales de Primer Orden.

Por ejemplo, los Departamentos Automotores, Armamentos, Prevención y Lucha Contra Incendios, Comunicaciones, dependen de la Dirección General de Seguridad. La misma posee un Registro Patrimonial de Primer Orden y lleva el inventario de toda la flota vehicular, todas las armas, los extintores, handyes, equipos facsímiles de la Institución. Estos bienes se cargan a cada Sector Patrimonial, que en este ejemplo son los diferentes Departamentos, y posteriormente son entregados a préstamo a las diferentes dependencias del Servicio Penitenciario.

Por lo tanto, al momento de realizarse la toma de inventarios, gran parte de los bienes no se encuentran físicamente en los Sectores Patrimoniales del Registro Patrimonial de Primer Orden, sino que están dispersos en toda la Provincia de Buenos Aires.

Por ello, constantemente se realizan inspecciones, donde el personal de seguridad se constituye en cada establecimiento carcelario y controla los elementos

patrimoniales entregados al cargo de esa Unidad. Al realizarse ese relevamiento, no solo se constata su existencia física concordante en marca, modelo sino también su funcionamiento y el estado de conservación, labrándose Acta e Informe que certifican la inspección y sus resultancias.

Para mayor control, habida cuenta de que son elementos de seguridad, mensualmente toda dependencia que posee elementos de seguridad a préstamo, eleva una planilla a cada Departamento informando los elementos que tiene en su poder en detalle, con indicación de la ubicación y el estado en que se encuentra. Estas planillas, se controlan con los registros que obran en cada Departamento y si existieren diferencias se concilian hasta que coincidan los registros.

Los bienes entregados a préstamo, no se incorporan al Patrimonio del destino, es decir, no se realiza una transferencia patrimonial al Registro de cada dependencia, sino que se entregan en comodato dentro de la órbita de la Institución. Cabe destacar, que cada establecimiento posee su Registro Patrimonial de Primer Orden con los bienes patrimoniales propios.

Las Actas de Recuento físico anual son rubricadas por responsables de los Sectores Patrimoniales que componen el Registro Patrimonial de Primer orden.¹⁷

A partir del 2020, en el marco de la despapelización y modernización de la Administración Pública, toda la documentación se canaliza mediante la plataforma G.D.E.B.A (Gestión Documental Electrónica Buenos Aires), que agiliza los trámites de Alta, Baja y Modificación Patrimonial.

El personal de Registro Patrimonial no forma parte de la Comisión de Recepción de Mercaderías, y toma conocimiento del ingreso de los bienes a la dependencia cuando la Dirección de Presupuesto y Administración Contable informa el Alta del Bien, situación que se produce posterior a la presentación, por parte del Proveedor

¹⁷ Por ejemplo, en una Unidad Penitenciaria, será refrenda por el Director, Jefe de Contaduría, y Subdirector de Seguridad, Subdirector de Asistencia y Tratamiento, Subdirector de Administración. Jefe de la Sección Vigilancia y Tratamiento, Jefe la Sección Guardia de Seguridad Exterior, Jefe de Sección Sumarios, Jefe de Sección Talleres y el Encargado del Registro Patrimonial

del Estado, de la factura conformada por el responsable de la adquisición y el remito conformado por el receptor de los bienes.

En relación a la toma de inventarios física, se advierte que la misma se realiza de manera manual, existiendo un gran porcentaje de bienes que presentan el número de Identificación Patrimonial (ID) borrados, o están escritos con corrector, fibrón. En algunos bienes se encuentra un adhesivo con número de barras, el número de ID y las siglas SPB, pero los Registros Patrimoniales no cuentan con lector óptico de caracteres para agilizar el procedimiento.

La dispersión de los bienes, ubicados en dependencias a lo largo y ancho de toda la Provincia de Buenos Aires, dificulta el recuento físico anual, tomándose como constancia las inspecciones realizadas in situ por los responsables patrimoniales de los bienes en presencia de las máximas autoridades de la dependencia que usufructúa de los mismos, al igual que el contralor mensual que se realiza a través de las Planillas mensuales de elementos que remiten las dependencias a los Sectores patrimoniales.

Es usual que los agentes penitenciarios, lleven al lugar de trabajo, muebles o artefactos eléctricos que se encontraban en desuso en sus hogares, estos no son dados de alta patrimonial, debido a que cuando el agente sea trasladado de sector se lo lleva consigo, dado que son para mayor confort, aunque los usos y costumbres hagan que terminen quedando en el lugar, confundiendo lo patrimonial con los bienes particulares. También mediante colecta, o rifas, suelen comprarse ventiladores, aires acondicionados, heladeras, microondas, entre los integrantes de un sector, para mejorar el ambiente laboral. Estos bienes tampoco son inventariados, ya sea por desconocimiento, por falta de predisposición o interés.

Se advierten bienes que el Ministerio de Justicia recibió en Comodato de otros Ministerios, los cuales no se contabilizan patrimonialmente en el Servicio Penitenciario, aunque si se lleva a cabo un riguroso control interno de estas existencias.

En relación a la normativa vigente, los Registros Patrimoniales de Primer Orden, cuentan con un instructivo que oportunamente emitió la Dirección General de Administración, que se limita a indicar las causales de alta, baja y modificación, y recientemente en junio del año 2020 lo ha actualizado teniendo en cuenta la despapelización y la utilización del sistema GDEBA.

Precisamente, en el Registro Patrimonial Centralizador coexisten dos sistemas informáticos, el “Sistema de Contabilidad Patrimonial Uniforme” que contiene los registros hasta el 31/12/2017 y el “Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera de la Provincia de Buenos Aires” SIGAF PBA. Por lo que actualmente, se está migrando los registros de un sistema a otro.

OTRAS CUESTIONES ACTUALES OBSERVADAS

• DE LOS MONTOS MINIMOS PARA INVENTARIAR BIENES

La normativa vigente¹⁸ establece la no obligación de inventariar bienes de escaso valor. Es facultad del Contador General de la Provincia fijar la suma a partir de la cual debe registrarse el alta patrimonial de los bienes de uso. Mediante Resolución N° 137¹⁹ de fecha 28/04/2016, se fijó ese monto en cuatrocientos treinta pesos (\$ 430,00), mientras que los bienes que se adquieran a un monto inferior, serán considerados bienes de consumo.²⁰

¹⁸ Así lo establece el Decreto N° 324/14 Artículo 110 (T.O) Resolución 952/04 de la Contaduría General de la Provincia y el Decreto N° 455/97.

¹⁹ Publicado en página web de la Contaduría General de la Provincia.

²⁰ Ciudad Autónoma de Buenos Aires posee una normativa interesante al respecto. Mediante Decreto 487/2014 se incorpora la figura de los bienes de escaso valor como Bienes de Uso Precario al módulo de Bienes Patrimoniales de la Plataforma SIGAFWEB. Tal es el caso de las herramientas y repuestos menores que se registran como bienes de uso y consumo precario. La ventaja reside, en que por presentar importes menos significativos, podrán ser dados de baja mediante una Disposición o Resolución del titular de la repartición a la que correspondan, informando al Órgano Rector. Sin embargo, no deberán ser considerados como bienes precarios aquellos que pertenezcan al patrimonio histórico, artístico y/o cultural. Por último, y en relación al tema, la normativa actual de la Ciudad de Buenos Aires, establece que deben ser incorporados al SIGAF aquellos bienes que ingresen al patrimonio del Estado del Gobierno de la Ciudad por un valor a dos mil cien pesos (\$ 2.100,00). A las claras, se observa que el monto de incorporación a los Bienes de Uso de la Provincia de Buenos Aires resulta desactualizado ocasionando la movilización de un andamiaje administrativo y económico para cuestiones que no son económicamente significativas, máxime, teniendo en

- **DE LA TRANSICIÓN DE LOS SISTEMAS PATRIMONIALES EN PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

Actualmente, el Estado Provincial, se encuentra en una migración de información de los sistemas informáticos. Hasta el año 2017 se utilizó el Sistema Patrimonial y a partir del 1-1-2018 el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera de la Provincia de Buenos Aires (SIGAF-PBA)²¹ con excepción del módulo Inmuebles del Sistema de Contabilidad Patrimonial que a la fecha continua operativo.

La Provincia de Buenos Aires celebró un Convenio Específico de Cooperación Técnica con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en virtud a la experiencia de esta última, autorizando el uso de sus sistemas informáticos SIFAF y BAC (Buenos Aires Compra).

El Contador General de la Provincia²² aprobó la utilización desde el comienzo del Ejercicio 2018 de los comprobantes y formularios pertenecientes al Módulo de Bienes Patrimoniales del SIGAF-PBA (con excepción de los inmuebles), y por ende, autoriza la reclasificación de bienes para adecuarlos al nuevo sistema.

- **DEL PLAN ANUAL DE AUDITORIA 2020 EN PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

La Contaduría General de la Provincia ejerce el control interno de la gestión económico-financiera del Sector Público Provincial y de los Poderes Legislativo y

cuenta que es una facultad del Contador General de la Provincia la actualización de ese monto, es que debería analizarse el costo-beneficio que implica una actualización semestral sobre todo en contextos económicos tan inestables como los que atraviesa la Provincia.

²¹ El Artículo 90 incisos a), d) y g) de la Ley de Administración Financiera de la Provincia de Buenos Aires, ordena la implementación del Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera para la Provincia. Mediante Resolución 565/2018 el Contador General de la Provincia Resuelve la obligatoriedad de la utilización del SIFAF-PBA para la gestión presupuestaria, contable y financiera de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires.

²² Por resolución N° 592 del 21/12/2018 publicada en página web de la Contaduría General de la Provincia.

Judicial²³. En uso de esa facultad, dicho organismo, en el año 2017 aprobó el Instructivo para redacción del planeamiento anual de auditoría interna.

Para el ejercicio correspondiente al año 2020, el Contador General de la Provincia resolvió²⁴ focalizar la auditoría en:

- A) Las conciliaciones bancarias y situación patrimonial de los bienes del Estado Provincial
- B) Control de las prestaciones dinerarias del Convenio de Rescisión del Contrato de Afiliación N° 46.864 y de Administración del Autoseguro entre la Provincia de Buenos Aires y Provincia ART. SA.
- C) Fondos aplicados mediante Sistema de Pago Electrónico Bapro-Copres.

Para tal actividad, se establecieron procedimientos mínimos de auditoría, con carácter enunciativo y no taxativo, requiriéndose la utilización de muestras significativas.

Respecto a los bienes patrimoniales a los efectos de la auditoría se deberá:

- Verificación del procedimiento de gestión de bienes del Estado y de las existencias de las altas patrimoniales.
- Relevamiento de fichas patrimoniales registradas y su correspondiente relevamiento físico.
- Seguimiento de las registraciones que surjan de las altas/bajas patrimoniales.

²³ Acorde al Artículo 103 de la Ley de Administración Financiera y del Sistema de Control de la Administración General del Estado.

²⁴ Por resolución N° 137 del 18/03/2020 publicada en página web de la Contaduría General de la Provincia.

DETERMINACIÓN DE LAS CAUSAS

Del análisis de situación se desprenden las siguientes causas que determinan la desvalorización de la función que desempeñan los responsables de los registros patrimoniales de primer orden del Servicio Penitenciario Bonaerense:

- Exiguo conocimiento del personal penitenciario respecto la normativa vigente sobre la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos
- Conocimiento insuficiente del personal penitenciario del procedimiento de trámites de alta, baja y/o movimiento patrimonial y traspaso entre funcionarios
- Escaso control interno y externo de los bienes patrimoniales
- Ausencia de independencia jerárquica del encargado patrimonial de primer orden en cada destino
- Deficiencia en la realización de actas de traspaso de oficinas, secciones, departamentos y/ o direcciones
- Desactualización de los valuación de los bienes (valores de origen)
- Falta de amortización y/o depreciación por desgaste, obsolescencia, deterioro
- Bienes fuera de utilización, sin trámite de baja patrimonial que son utilizados como repuestos
- Elementos obsoletos que no se les realiza el trámite de baja patrimonial
- Insuficiente capacitación en materia contable – administrativa – patrimonial del personal penitenciario
- Carencia de software el Registro Patrimonial de Primer orden o inferiores
- Sistema de toma de inventarios desactualizado

RESEÑA DE LAS CONSECUENCIAS

De las situaciones analizadas se desprenden las siguientes consecuencias que implica la desvalorización de la función que desempeñan los responsables de los registros patrimoniales de primer orden del Servicio Penitenciario Bonaerense:

- Desactualización de Registros Patrimoniales
- Desmotivación de los responsables de los registros patrimoniales de primer orden
- Realidad patrimonial del Estado distorsionada
- Confección de Actas de traspaso y de Recuento Físico Anual distorsionadas
- Responsabilidad de los funcionarios públicos (por acción u omisión)
- Cargos patrimoniales

CAPÍTULO V – PRESENTACIÓN DE PROPUESTAS

IMPORTANCIA DE LA CAPACITACIÓN PERMANENTE

A partir de la determinación de las causas, se concluye en una necesidad imperiosa de capacitación permanente a los agentes penitenciarios. Todo ello con el objeto de modificar y adecuar actitudes laborales y generar conceptos facilitadores tendientes a valorizar la función que desempeñan los responsables de los registros patrimoniales de primer orden de dicha Institución.

Compartiendo el criterio de MORENO (2012) se debe hacer hincapié en el control y la gestión, a fin de que los funcionarios se concienticen sobre la responsabilidad que tienen como funcionarios públicos de rendir cuentas por el uso de los recursos del Estado.

Sin embargo, el autor brega por una mayor asignación presupuestaria para lograr mayor capacitación del personal, cosa que no sería una excusa en el SPB, ya que se puede capacitar al personal no solo a través de espacios curriculares en los Institutos de Formación, sino con charlas itinerantes en los Complejos Penitenciarios, capacitando en primera instancia a los Subdirectores de Administración, Jefes de Contaduría y Encargados de los Registros Patrimoniales y que estos transmitan en el personal de la Unidad esos saberes y procedimientos aprendidos, transformándose en capacitadores y replicadores de la importancia de la función de los Registros Patrimoniales de Primer Orden y como todos los funcionarios pueden colaborar con ello.

Cabe aclarar, que estas cuestiones no demandarían a prima facie erogación presupuestaria alguna, debido a que estos funcionarios con los saberes aprendidos pueden transmitir al personal de cada dependencia con una bajada de contenido, ejemplos y situaciones significativas para la dotación de agentes. Un concepto que brinda el autor respecto al control interno, es que no solo tiene la función de enseñar la manera de administrar sino también la de prevenir las irregularidades.

RELEVANCIA DE MANTENER ACTUALIZADO EL INVENTARIO

No solamente es importante mantener actualizado el inventario de bienes de los Registros Patrimoniales de Primer Orden porque conforman el inventario Patrimonial de la Provincia de Buenos Aires y porque está normado por la legislación, y es el deber como funcionario público velar por las arcas Públicas del Estado.

También, hay que analizar otras cuestiones de importancia. Anualmente se realizan adquisiciones de bienes, utilizándose el consumo histórico para determinar las cantidades y planificar la demanda que se tendrá durante el año presupuestario.

Por ejemplo, si el Estado Provincial tiene planificado la construcción e inauguración de una cárcel o ampliar una cárcel ya existente. A partir de allí, se hace un cálculo de los insumos en materia de seguridad que se necesitaran con intervención de todas las áreas de injerencia asegurativa, dado que debe preverse la disponibilidad de los mismos con anterioridad de acuerdo a las características de los bienes y teniéndose en cuenta los plazos del proceso licitatorio. Es decir, de acuerdo a los metros cuadrados se determinaran la cantidad de extintores, de acuerdo a la cantidad de oficinas las bocas de internet y teléfono y los mobiliarios, en base a los puestos del muro de rondas y puestos importantes se calculara el armamento y munición que deberá disponerse para cubrir las necesidades mínimas de seguridad, etc.

Pero, antes de gestionarse la adquisición en cada rubro, obviamente se controlan los bienes disponibles operativamente y en existencia.

INCIDENCIA DE LA ESTANDARIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS

Del presente trabajo de investigación, se sugiere la unificación de la legislación normativa vigente en un compendio, el cual debe ir acompañado del diseño e

implementación de un software de gestión para la registración patrimonial de los registros de primer orden como así también incorporar herramientas de control para la toma de inventarios, por lo que a continuación se describen las propuestas:

MANUAL DEL REGISTRO PATRIMONIAL DE PRIMER ORDEN. UNIFICACION DE NORMATIVAS Y LINEAMIENTOS DE PROCEDIMIENTOS.

El objetivo del Manual para los Registros Patrimoniales de Primer Orden del Servicio Penitenciario Bonaerense²⁵, es que se constituya en una herramienta de gestión y unifique las normas y procedimientos patrimoniales a fin de regular el registro de inventario permanente de bienes patrimoniales del Estado²⁶, y que el mismo sirva de fuente para las capacitaciones y documento de consulta.

Debería contener:

Primera Parte - Introducción al Registro Patrimonial de Primer Orden.

Marco legal, haciendo un relato de las leyes, decretos, resoluciones, disposiciones vigentes en el ámbito del SPB.

Marco conceptual: con explicaciones entendibles y aplicables al SPB respecto de la misión y función del Registro Patrimonial de Primer Orden.

Deberá indicarse el alcance, ámbito de aplicación, ente fiscalizador, niveles de responsabilidad.

²⁵ Jurisprudencia del Honorable Tribunal de Cuentas <http://www.htc.gba.gov.ar/jurisprudencia>. A la consulta realizada por la Municipalidad de General San Martín (U.I N° 927 de 22/9/2000) sobre las normas vigentes relacionadas con el Registro Patrimonial de Bienes inventariables, el HTC se expidió, estableciendo que la comuna se encuentra legalmente autorizada al dictado de normas sobre la materia, que no se aparte ni modifique lo establecido en la legislación vigente.

²⁶ Jurisprudencia del Honorable Tribunal de Cuentas <http://www.htc.gba.gov.ar/jurisprudencia> U.I.N° 5445 con fecha de Acuerdo 24/05/2006, por el cual el HTC sanciona con multas al Intendente de la Municipalidad de Lanús, al Secretario de Economía y Hacienda, a la Contadora Municipal, con llamado de atención al Tesorero y amonestación al Jefe de Compras del Municipio, por concurso de faltas respecto al Ejercicio 2004, entre las que se encuentran: no llevar registro de bienes de dominio público, no ajustarse al Recuento físico de bienes, no haber designado agentes que actúen en calidad de órgano rector de la Administración de bienes físicos.

2da parte – Procedimientos.

Descripción detallada de los procedimientos de Registración Patrimonial y su aplicación práctica y específica para la Institución.

3era parte- Del Recuento Físico Anual de Bienes.

Se deberá tratar con exclusividad como debe realizarse el control físico de toma de inventario. Las tareas previas como la identificación de los bienes a inventariar, establecer la fecha de antelación en que debe realizarse el corte de movimientos de bienes. Detalle minucioso del procedimiento de toma de inventarios, de la recopilación de la información, su análisis y como se confeccionarán los resultados. Se debería agregar un Anexo con flujograma.

SOFTWARE DE GESTIÓN Y SUS FUNCIONALIDADES

El software integral del registro patrimonial deberá ser una herramienta de gestión que permita generar reportes inmediatos entre los sectores patrimoniales de un mismo registro con el objeto de registrar de manera inmediata las transferencias entre estos. Porqué no pensar en un sistema más avanzado que permita la interrelación entre los registros patrimoniales de la Institución.

Debería permitir visualizar un historial del bien, como por ejemplo, un historial de Reparaciones.

Como herramienta de gestión, sería oportuno que pueda generar indicadores, como los que a continuación se mencionan:

Índice de Alta Patrimonial: Cantidad de altas/cantidad total de bienes.

Índice de Baja Patrimonial: Cantidad de Bajas/ cantidad total de bienes.

Índice de rotación de bienes: Cantidad de altas/cantidad bajas de bienes.

Índice de transferencias patrimoniales: cantidad de transferencias/cantidad total de bienes.

Índice de Bienes en desuso: Cantidad de bienes en desuso/Cantidad de total de bienes.

Índices de antigüedad promedio de los bienes: Sumatoria de antigüedad de cada bien/ cantidad total de bienes.

Índice de bajas pendientes: Cantidad de bajas en trámites/cantidad de bajas realizadas.

La información puede analizarse de manera horizontal, a fin de observar la evolución a través de los años de cada indicador, o de verticalmente, analizándose la composición respecto al total de bienes.

Ejemplo de análisis vertical, sería su estudio en base a las características de los bienes (armas cortas, largas, chalecos, etc.) o alguna clasificación más específica como la que establece la Contaduría General de la Provincia como la de grupo muebles, grupo inmuebles, grupo valores financieros, grupo semovientes.

Los indicadores *ut supra* mencionados, pueden referirse tanto con respecto a las cantidades como en relación a los valores, verbigracia, en vez de utilizarse la cantidad total de bienes patrimoniales del registro de primer orden, se podría utilizar el valor patrimonial del Registro.

SOFTWARE – SISTEMA REGISTRO PATRIMONIAL PRIMER ORDEN (SIREPPO)

El mismo debe encontrarse vinculado con el lector QR con el objetivo de registrar los movimientos patrimoniales que se vayan realizando.

Al encontrarse vinculado el software al hardware, al momento de la toma de inventarios físicos, se irán registrando automáticamente agilizando el proceso.

El encargado de administrar los permisos de usuarios debe ser el Registro Patrimonial Centralizador, en virtud de ser información sensible, como así también de mantener actualizado los responsables de tales registros de primer orden.

OTRAS PROPUESTAS

• DECLARACIÓN JURADA PARA BIENES NO INVENTARIADOS

Una de las cuestiones planteadas, es la existencia de bienes que no se encuentran inventariados, que entorpecen la toma de inventarios.

Una solución sería dictar una normativa que exprese que todo bien que se encuentre dentro de cualquier dependencia del Servicio Penitenciario Bonaerense, aunque no presente la correspondiente identificación patrimonial adhesiva o impresa, debería considerarse como bien del SPB, salvo que exista documentación que así lo acredite.

Para esto, podrían adoptarse dos medidas:

Respecto a los bienes existentes no inventariados, establecer un plazo de 15 días posteriores al dictado de un acto administrativo que así lo disponga, que cada persona acredite la propiedad del bien (sea con documentación fehaciente o la certificación de un superior) y regularice la situación.

Al respecto podría donarlo, mediante acta y con la consecuente alta patrimonial, o bien, mediante la confección de un documento o una Declaración Jurada de ingreso del bien a la Institución y el registro pertinente.

Respecto a los bienes no inventariados, fenecido el plazo de 15 días, se debería iniciar alta patrimonial por omisión con un justiprecio de acuerdo los valores de plaza.

A partir de ese plazo, para todo bien particular que ingrese a los establecimientos, deberá realizarse una DDJJ o Acta de ingreso, rubricado por un funcionario que certifique tal situación, el que deberá exhibir para retirar el bien del establecimiento, garantizando un mayor control de los bienes del Estado.

- Otra cuestión importante, es en relación a que los bienes que no son útiles no permanezcan en el inventario, con una doble finalidad. Por un lado, para evitar faltantes de elementos, piezas, o incluso del mismo bien; y por otro, a fin de reflejar la realidad de los inventarios, y que las existencias estén disponibles y utilizables con el objeto de planificar las futuras adquisiciones.
- En cuanto al procedimiento, toda vez que se realice un cambio de autoridad deberá confeccionarse un Acta de entrega y recepción de bienes patrimoniales, certificada por el Responsable del Registro Patrimonial de Primer Orden. La misma deberá contener la totalidad de bienes que surjan del inventario, con indicación de datos de los responsables del sector, orden del día o Memorando que ordene el cambio de autoridad, permaneciendo una copia en el mencionado registro.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Hasta aquí una breve reseña de normativas enunciadas, tanto legislativas como ministeriales y propias del organismo. En la misma, abrevan elementos tendientes a reglamentar la cuestión en tratamiento.

Pero la finalidad del trabajo pretende, modestamente, la unificación didáctica de dicho conglomerado en una Norma aglutinante y específica que brinde practicidad y eficacia, al momento de respaldar criterios y fundamentos sumarios para enfrentar dificultades surgidas en el abordaje del patrimonio del Estado.

Por otro lado, permitirá dicha estructura normativa complementar los aspectos en los que se basó el trabajo.

Y necesariamente, instrumentar un manual de procedimiento específico, tendiente a regular la actuación del personal respecto al tópico motivador del presente trabajo, el control adecuado de los bienes patrimoniales del Servicio Penitenciario Bonaerense.

Coadyuvar en la capacitación del personal del organismo, desde la promoción de una disciplina curricular en el ámbito de la Escuela de Cadetes ya sea como materia o bien dentro de la currícula de una existente

Capacitación permanente a los Encargados de los Registros Patrimoniales, brindando la normativa vigente y sus actualizaciones, detallando procedimientos, y explicando la importancia de su función, buscando lograr una Cultura Patrimonial de la Administración Pública Provincial.

Complementar esa capacitación a los Oficiales, cualquiera sea el escalafón y jerarquía, y con independencia del cargo, a efectos de que al momento de realizar las transiciones de los cargos comprendan la importancia de plasmar mediante Acta

el traspaso patrimonial de bienes, que va más allá de una sanción administrativa o pecuniaria.

Capacitación al personal técnico, indicando los lineamientos precisos para la confección de informes al momento de realizar la baja patrimonial u otro informe tendiente a reflejar observaciones que advertidas al momento de realizar una reparación y que puedan dar inicio a las Actuaciones Administrativas correspondientes para determinar la responsabilidad de los funcionarios.

Por último, y es aquí donde el Servicio Penitenciario debe adoptar un rol proactivo, es la capacitación a todos los agentes de la institución con el objetivo de que explicar y refrescar conocimientos sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos en relación con la conservación de bienes de la Institución, sino también en cuando a su correcta utilización, indicando las causas reiteradas por las que el equipamiento se deteriora o termina siendo inutilizado, con la finalidad de preservar y prolongar la vida útil.

Capacitar sobre la función de cada Jefe o Encargado de los Registros Patrimoniales de Primer Orden, la importancia de mantener actualizado el inventario y la colaboración al momento de realizarse el correspondiente Recuento Físico Anual de Bienes.

Recalcar siempre la actitud de colaboración que deben predisponer todos los agentes, por un lado porque los usuarios conocen dónde se encuentran ubicados los bienes, y por otro informar inmediatamente los deterioros, desperfectos, extravíos, de los bienes como así también colaborar en preservar la identificación que se le realiza a los elementos, cualquiera sea su formato.

Poniendo de relieve que la gestión de activos debe ser integral, y evitar la incomunicación entre los usuarios de los bienes y el responsable patrimonial.

Si bien es el ABC y el más común de los sentidos, en cada capacitación al personal deberá recalcar que en algunos casos, un elemento que funciona correctamente,

puede salvar la propia vida del agente o la de un tercero, tal es el caso de un arma de fuego, un teléfono, un chaleco antibalas, un extintor de incendios o una ambulancia para asistirle en el traslado hacia un nosocomio a una persona con riesgo de vida.

Unificado los criterios, capacitado el personal es necesario que el Estado, concordante con las políticas de modernización que se vienen implementando realice dos aportes tecnológicos fundamentales en pos de agilizar la utilización y resguardar la información de los Registros Patrimoniales de Primer Orden.

Por un lado, diseñar un software de gestión de bienes con licencias de seguridad informática, que permita llevar un control de los bienes inventariados para los Registros Patrimoniales de Primer Orden, en el que puedan registrarse las altas, bajas y modificaciones, con un servidor con espacio disponible para incluir imagen al momento del alta. Sería importante que puedan definirse usuarios con diferentes permisos o tipos de vista (algunos solo consulta, otras modificaciones en registros).

Si bien, el Registro Patrimonial Centralizador, como ya se mencionó posee un sistema informático y se encuentra migrando al Sistema Integrado de Gestión, esta herramienta no es utilizada por los Registros de Primer Orden ni de ordenes inferiores, pero de algunos modo se debería brindar una herramienta ágil y segura.

Por otro lado, y a efectos de aligerar la toma de inventarios físicos, bien sea por los mismos encargados de los Registros o de un órgano de contralor de la Administración Pública Provincial, se sugiere la utilización de código QR para la identificación de los bienes y proveer del lector correspondiente a cada Registro Patrimonial de Primer Orden, y que dicho hardware se encuentre vinculado al software de gestión maximizándose la eficiencia de control de activos de la Institución, que en definitiva son indispensables para que se cumpla la misión del Servicio Penitenciario Bonaerense.

NORMATIVA CONSULTADA

Constitución de la Nación Argentina

Constitución de la Provincia de Buenos Aires

Ley 24.156 – Ley de Administración Financiera de la Nación Argentina

Ley 13.767 – Ley de Administración Financiera de la Provincia de Buenos Aires

Decreto 3260/08 – Reglamentario de la Ley de Administración Financiera de la Provincia de Buenos Aires

Decreto Ley 7.764/71 – Ley de Contabilidad de la Provincia de Buenos Aires

Decreto Ley 9.578/80 Ley de Personal del Servicio Penitenciario Bonaerense

Decreto Ley 342/81 Reglamentario de la Ley de Personal 9578/80

Reglamento de Régimen Interno N° 6 (R.R.S.C.6)

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ALDAO, María Gabriela. Administración financiera gubernamental - Un enfoque comparativo entre la Nación y Provincia de Córdoba, 1a ed. Córdoba: Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba, 2015. Libro digital, PDF Archivo Digital: descarga ISBN 978-987-45854-1-7.

ATCHABAHIAN, Adolfo. Régimen jurídico de la gestión y del control en la Hacienda Pública. Tercera Edición. Editorial La Ley. Buenos Aires. 2008

CHIAVENATO, Idalberto. Gestión del talento humano. Tercera edición. Editorial McGraw Hill. 2009.

COTONAT, Noemí Eugenia. Ponencia “Responsabilidad del Funcionario Público”. Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública. 2007

DE LUCA, Rubén Mario. El inventario general y la contabilidad Patrimonial. 14to Congreso Nacional de Contadurías Generales – Posadas, Misiones – 1999

DESSLER, Gary y VARELA JUAREZ, Ricardo. Administración de recursos humanos. Enfoque latinoamericano. Sexta Edición. Editorial Pearson Educación de México, SA de C.V. 2017.

DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES de Manuel Ossorio (primera Edición Electrónica)

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA

GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo y obras seleccionadas. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires. 2013

IVANEGA, Miriam Mabel. Las responsabilidades de los funcionarios públicos, Biblioteca Jurídica Virtual del instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM – México.

IVANEGA, Miriam. Mecanismos de control público. Editorial Abaco de Rodolfo Depalma. Buenos Aires. 2003

LLAMBIAS, Jorge Joaquín. Tratado de Derecho Civil. Parte General Tomo II. Duodécima edición. Editorial Perrot. Buenos Aires. 1997.

MARIENHOFF, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo – Editorial Abeledo – Perrot, Buenos Aires. 1970.

MORENO, Sergio Gastón. ¿El control público es una cuestión cultural?, XXIX Simposio Nacional de Profesores de Contabilidad pública UNLP Asociación de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública, 2012. p 29/30

PEIRANE Del Ángel Rodrigo. La importancia de la capacitación y motivación dentro de la empresa. 2014.

PIOVANI, Juan Ignacio, “El diseño de la investigación”. En MARRADI, Alberto; ARCHENTI, Néida y PIOVANI, Juan Ignacio, *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires, Emecé, 2007.

R.A.F.A.M. Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal – Bienes Físicos, Tomo VI. 2014.

ROSEN, Harvey. Hacienda pública. Séptima edición. Editorial Mc Graw Hill. 2008.

PÁGINAS WEB Y SITIOS CONSULTADOS

www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/empleadopublico/publicaciones

www.cgp.gba.gov.ar CONTADURÍA GENERAL DE LA PROVINCIA

www.fiscalia.gba.gov.ar FISCALÍA DE ESTADO

www.gestiopolis.com/la-importancia-de-la-capacitacion-y-motivacion-dentro-de-la-empresa

www.htc.gba.gov.ar HONORABLE TRIBUNAL DE CUENTAS

www.infoleg.gov.ar

www.tesoreria.gba.gov.ar TESORERÍA GENERAL DE LA PROVINCIA